

ПРАКТИКИ И ПЕРСПЕКТИВИ В ДЕЙНОСТТА НА МИНИСТЕРСТВОТО НА ОТБРАНАТА В ОБЛАСТТА НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО

Полковник д-р Венелин ГЕОРГИЕВ

Публично-частното партньорство като специфична форма на споразумение между представители на публичния и частния сектор за осъществяване на проекти в интерес на задоволяване на обществените потребности е перспективен подход и резултатен инструмент при изпълнение на проектите и дейностите, свързани с аквизиционната политика на Министерството на отбраната. Онова, което го прави перспективен подход за осъществяване, са специфичните му особености, свързани с възможността за споделяне между публичния и частния партньор на инвестициите, риска, отговорностите и ползите от проектите. Решението за прилагане на публично-частното партньорство от страна на Министерството на отбраната и увереността в неговата резултатност се базират на факта, че представителите на публичния и частния сектор притежават специфични особености, които им носят предимства и съответно недостатъци в различни области от изпълнението на различен тип проекти. Ефективното и ефективно интегриране на предимствата на партньорите играе ролята на гаранция за резултатното изпълняване на проектите под формата на публично-частно партньорство.

Подобен специфичен род партньорство между публичния и частния сектор

се проявява в различни форми, зависещи от характеристиките на конкретните проекти. Като примерни могат да се посочат¹:

Използване и поддържане на съоръжения публична собственост от частни партньори. С предимства при подобряване на качеството и ефективността на предлаганите услуги, намаляване на разходите, повишаване на гъвкавостта при структуриране на договорите и недостатъци, изразяващи се в нарастване на разходите при неизпълнение на задълженията от страна на контракторите, намаляване степенята на контрол от публичния партньор и на възможностите за отговор на изменящите се изисквания на потребителите.

Проектиране и изграждане на публични съоръжения от частни партньори. С предимства при получаване на достъп до опита на частния сектор, възможност за внедряване на иновации и намаляване на разходите, постигане на гъвкавост при доставките, възможности за повишаване на ефективността и намаляване на времето за изграждане на съоръженията; трансфериране на част от риска върху частния сектор и недостатъци, свързани с намаляване на възможностите за контрол от страна на публичния партньор, увеличаване на разходите при необходимост от изменение на характеристики-

ките на проектите спрямо договорените, нарастване на разходите за използване и поддържане на съоръженията за сметка на по-ниските капиталови разходи в случай, че не са оценени прецизно разходите за жизнения цикъл на съоръженията.

Финансиране на проекти от публичния партньор и ангажиране на частен партньор за проектирането, изграждането и осигуряването на използването на съоръженията за определен период. Целите на проекта се дефинират от страна на публичния партньор и на него принадлежи правото на собственост върху съоръженията след тяхното изграждане. Предимствата се изразяват във възможност за трансфериране на риска върху частния партньор при изграждането на съоръженията, възможност за контрол върху изискванията към проектирането на съоръженията, както и върху оперативните цели, трансфериране върху частния партньор на задълженията и отговорностите за използване и поддържане на съоръженията, което води до увеличаване на тяхното качество и оттам – на качеството на предоставяните услуги, нарастване на ползите за публичния сектор от увеличаване на ефективността при изграждане и използване на съоръженията от частния партньор, съкращаване на сроковете за реализиране на проектите. Недостатъците са свързани с намаляване възможностите за контрол на публичния партньор при изграждането и използването на съоръженията, нарастване стойността на договорите в случай на наложителни изменения на вече договорени параметри, запазване на финансовия риск за сметка на публичния партньор.

Финансиране и изграждане на разширения на съществуващи съоръжения публична собственост от частни партньори. Частният партньор притежава правото за временно използване на обновените съоръжения с цел възстановяване на инвестициите и получаване на печалба в разумни размери. Предимствата при подобни проекти са, че не се налага публичният сектор да осигурява финансови средства за развитие на съществуващи съоръжения, финан-

совият риск е за сметка на частния партньор, възможности за използване на опита и иновационните решения на частния сектор, съкращаване на сроковете за изпълнение на проектите. Възможните недостатъци произтичат от евентуални затруднения в бъдеще при необходимост от развитие на съоръженията в направления, които не са предмет на договора с частния партньор, намаляване на възможността за контрол върху качеството на изпълнение на проектите от страна на публичния партньор.

Изграждане и използване на съоръжения от частен партньор с последващо трансфериране на собствеността. Публичният партньор сключва споразумение с частния партньор за проектиране, финансиране и изграждане на съоръжения в интерес на осигуряване на обществени услуги. Частният партньор отдава под наем новопостроените съоръжения за определен период, след което прехвърля правото на собственост върху тях на публичния партньор. Тази форма на публично-частно партньорство се прилага в случаи, когато публичният партньор се нуждае от построяване на нови съоръжения, но не разполага със средства за финансиране на проектите за тяхното изграждане. При това предимствата са по отношение на повишаването на ефективността за реализиране на проектите, възможностите за използване на опита и иновациите на частния сектор, подобряването на качеството на предлаганите на потребителите услуги на по-ниска цена. Недостатъците се изразяват в намаляване възможността на публичния партньор за контрол на качеството на изгражданите съоръжения и предлаганите услуги.

Временна приватизация на съоръжения публична собственост. Собствеността върху съоръжения, които са публична собственост, се трансферира върху частния партньор, който има задължението да ги разшири и модернизира. Съоръженията стават негова собственост за определен договорен период, в чиито рамки той възстановява направените инвестиции и получава печалба в разумни граници. При

добре структуриран договор с частния партньор публичният партньор е в състояние да запази до голяма степен възможностите за контрол върху модернизирания и използването на съоръженията, без да прави разходи за тях, трансферирането им води до намаляване оперативните разходи на публичния партньор, частният сектор може да увеличи ефективността при използване на съоръженията, създават се условия за достъп на капитали от частния сектор до изграждане и поддържане на съоръжения публична собственост, оперативният риск се трансферира върху частния партньор. Неудобствата в случая се изразяват в необходимостта от преговаряне и сключване на прецизен договор, недопускан бъдещи усложнения и непредвидени събития, нарастване на таксите, определени от частния партньор за използване на съоръженията, възможност за съкращаване на част от работещите до момента за поддържане на съоръженията.

Наемане от частния партньор на лизинг или купуване, развиване и използване на съоръжения, публична собственост. Частният партньор купува или наема под наем съоръжения публична собственост, които разширява и модернизира, след което ги използва съгласно сключения договор. Очаква се, че ще инвестира в съоръженията, поради което му се дава възможност да ги използва за определен договорен период от време с цел възстановяване на инвестициите и получаване на разумна печалба. При купуване на съоръженията от частния партньор публичният партньор получава значителни финансови приходи, финансовият риск се поема от частния партньор, налице са възможности за нарастване на приходите за двете страни – партньори, за използване опыта на частния сектор и намаляване на времето за реализиране на проектите. Недостатъците са свързани с частична или пълна загуба на възможността за контрол от публичния партньор върху съоръженията, трудности при оценяване стойността на договорите за покупка или наем, в случаи на продажба, съществува риск

за провал на частния партньор и необходимост от допълнителни средства от страна на публичния партньор за възстановяване на съоръженията и предлаганите услуги.

Изброените форми на публично-частно партньорство в никакъв случай не изчерпват разнообразните възможности за осъществяване на подобен тип специфично партньорство. Прилагането на различни форми в проекти на Министерството на отбраната показва, че до известна степен са преодоляни някои от основните погрешни разбирания за същността и особеностите на този тип партньорство. Най-често срещаните са²:

Отъждествяване на публично-частното партньорство с приватизацията. Само една от формите на публично-частното партньорство може да се опише като сходна на приватизацията. Останалите са свързани с действащо партньорство между публичния и частния сектор. Сред основните причини за използване на публично-частното партньорство е създаването на условия за конкуренция между частни фирми или между частния и публичния сектор при осигуряване на обществени услуги. Приватизацията трансформира публичния монопол в частен, при което предимствата на публично-частното партньорство не се осъществяват.

Разбирането, че чрез публично-частното партньорство публичните партньори губят възможността да контролират изграждането на съоръженията и качеството на доставяните от частния партньор услуги. С участието си в различни форми на това партньорство публичният сектор не губи тези възможности, тъй като определя основните правила и има възможност да оформя параметрите на партньорството в интерес и защита на своите цели и интереси.

Публично-частното партньорство е приложимо само при инфраструктурни проекти. То може да бъде ефективно и иновативно средство за осигуряване на широк спектър обществени услуги или продукти. Приложимо е и при проекти, които не са свързани с капиталови разходи, например доставяне на

различни услуги, оперативно поддържа-
не на пътища, съоръжения и други.

Принципната причина за участие на публичния сектор в различни форми за публично-частно партньорство е избягване ползването на кредити – възможността за извличане на ползи от по-високата ефективност, съкратените срокове за изпълнение, въвеждането на иновации при изпълнение на проектите, както и получаване на по-качествени и на по-ниска цена обществени услуги.

Публично-частното партньорство намалява качеството на предлаганите услуги. По принцип то не се влияе дали са осигурявани по традиционния начин, или под формата на публично-частно партньорство. Публичните партньори притежават необходимите механизми за поставяне на условия по отношение на качеството при сключване на договорите с частните партньори и за контролиране на това качество. Същността на публично-частното партньорство предполага качеството на предлаганите услуги да бъде не просто поддържано, а повишавано и развивано. В интерес на частния партньор е да инвестира в качеството на услугите и да разширява техния спектър, с което да привлече повече клиенти и да постигне по-висока печалба.

Прилагането на публично-частното партньорство е свързано със съкращаването на персонал. При сключването на договорите за публично-частно партньорство частните партньори се задължават да гарантират сигурността на работните места на работниците и служителите и размерите на техните възнаграждения. В същото време нарастването на продуктивността на инвестициите е свързано с инвестиране в персонала под формата на обучение, повишаване на квалификацията и трансфер на нови технологии.

Публично-частното партньорство води до нарастване цените на услугите с цел повишаване печалбата на частния партньор. Като правило при публично-частни инициативи печалбата на частния партньор трябва да се формира в рамките на досегашните или пониски цени на предлаганите услуги. Предполага се, че публичният партньор

ще участва в подобни инициативи само когато частният поема ангажимент за осигуряване на същите услуги на по-ниска цена или на по-качествени услуги на предишната цена. Печалбата на частния партньор се формира от увеличаване обема на предлаганите услуги и разширяване на техния спектър.

Публичният сектор може да финансира проектите с по-малки разходи, отколкото частният. Вярно е, че с помощта на кредити публичният сектор е в състояние понякога да финансира проектите с по-ниски разходи от частния сектор, но невинаги това е основната цел. При избора за участие във форми за публично-частно партньорство публичният сектор извършва системен анализ и отчита всички предимства и недостатъци на традиционните форми за доставяне на услуги и на публично-частното партньорство.

При публично-частното партньорство съществуват само двама партньори. Ако се разглежда в най-тесен аспект, то включва двама основни партньори – представители на частния и публичния сектор. На практика обаче винаги са налице и други, чиито интереси следва да се отчитат при вземането на решение за инициране и определяне параметрите на публично-частното партньорство. Тези допълнителни партньори включват потребителите на обществените услуги, работниците и служителите от областта на осигуряваните услуги, синдикатите и други заинтересувани групи и организации. Нито една инициатива за публично-частното партньорство не може да се реализира успешно без подкрепата на крайните потребители и производителите на услугите.

Познавайки предимствата на публично-частното партньорство, в Министерството на отбраната е поставено началото на прилагането на някои негови форми, които доведоха до положителни резултати. В конкретната си работа ръководството има възможността да избира най-подходящата между различни форми, като отчита техните специфични характеристики и особеностите на конкретните проекти. За примери сред проек-

тите на Министерството на отбраната под формата на публично-частно партньорство могат да се посочат³:

Въвеждането на фирмено хранене в поделенията на Българската армия. Министерството на отбраната изгражда партньорски отношения с представители от частния сектор, на които предоставя правото за осигуряване на услугата по храненето на личния състав от поделенията. Създаването на условия за конкуренция между частните фирми, проявили интерес към проекта, и изборът на фирмите с най-изгодна оферта като изпълнители на проекта са факторите, които се очаква да гарантират повишаване качеството на предлаганата услуга и намаляване на нейната цена за крайните потребители, в конкретния случай военнослужещите от поделенията на Българската армия. Прилагането на тази форма за публично-частното партньорство осигурява икономия на финансови средства в интерес на Министерството на отбраната за първите шест месеца на 2006 г. в размер на 1,5 млн. лв. Подобни форми на партньорство то прилага и в областта на осигуряването на армията с вещеве имуществото, горива и смазочни материали, при което икономията на финансови средства са съизмерими с посочените. Очакванията са, че до края на годината икономическият ефект от представените инициативи за публично-частно партньорство ще се мултиплицира, при което ползите от тях най-малко ще се удвоят. При осъществяването на тези проекти за публично-частно партньорство Министерството на отбраната не губи възможностите за контролиране качеството на предлаганите услуги и при необходимост внасянето на корекции на договорените параметри.

Продажбата на излишни за Министерството на отбраната имоти на частни партньори. При нея се постигат значителни финансови приходи в бюджета за отбрана, използвани за решаването на други проблеми от плана на Министерството. В този случай ползите от проекта са еднократни,

тъй като с приключването му собствеността над проектния продукт се трансферира върху частния партньор.

Проектирането и строителството на съоръжения за Министерството на отбраната от частни партньори. В тези практики Министерството определя параметрите на договорите и стандартите, на които следва да отговарят изградените съоръжения. Предимствата на тази форма за публично-частно партньорство се изразяват във възможност за достъп до опита на частния сектор, внедряване на иновационни решения, трансфериране на част от проектния риск върху частния партньор, повишаване на ефективността и намаляване на времето и разходите за изпълнение на проектите.

Оценката на съществуващи и нови съоръжения, собственост на Министерството на отбраната, и надзор при проектирането и изграждането на нови обекти. Предимствата на тази форма са аналогични с предходната.

Предоставянето за ползване или отдаване под наем на частни партньори на земя, сгради и оборудване, собственост на Министерството на отбраната, след трансформирането им от публична държавна собственост в частна държавна собственост. В подобни случаи се очаква частният партньор да направи съответни инвестиции за развитие на тези обекти, поради което му се дава възможност да ги използва за определен период от време с цел възстановяване на инвестициите и получаване на печалба в разумни граници.

ОЦЕНКА НА ПРИЛОЖИМОСТТА НА ФОРМИТЕ ЗА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНО ПАРТНЬОРСТВО

Съществен въпрос, свързан с публично-частното партньорство, е определянето на възможностите за неговото прилагане. На практика то невинаги представлява най-подходящата форма за осигуряване на публични услуги или за изпълнение на публични проекти. Представителите на публичния сектор трябва да прилагат внимателен подход и да отчитат комплексно и систем-

но всички свързани фактори при вземането на решение за инициране на публично-частни инициативи. Различните форми най-общо се различават по начина на разпределяне на риска и отговорностите при изпълнението на проектите, както и по обема и комплексността на изискващата се експертиза за провеждане на преговорите и сключването и управлението на договорите. Не бива да се смята, че публично-частното партньорство само по себе си гарантира лесни успехи при решаването на сложни и комплексни проблеми.

При отговора на въпроса, какви могат да бъдат ползите от публично-частното партньорство, следва да се има предвид, че съществуват различни рискове при прилагането му без достатъчно задълбочен и комплексен анализ и оценка на приложимостта в зависимост от специфичните особености на публичните проекти. Потенциалните ползи от прилагането на публично-частното партньорство включват:

Икономия на финансови и други ресурси при реализиране на проектите. Посредством публично-частното партньорство публичният сектор може да постигне икономии на капиталови разходи при изграждането на съоръженията и на оперативни разходи при тяхното използване и поддържане. Например икономия на капиталови разходи при изграждането на съоръжения може да се постигне чрез комбиниране на фазите за тяхното проектиране и изграждане в един договор. Близкото сътрудничество между проектантите и изпълнителите на проекта спомага за намирането и прилагането на иновативни и по-рационални решения. Пълните разходи за проектите също могат да се намалят за сметка на инспектирането и управлението на договорите, както и чрез управлението на проектните рискове.

Споделяне на риска при осъществяване на публично-частните проекти. Чрез формите на публично-частното партньорство публичният сектор е в състояние да сподели с частните партньори асоциираните в проектите рискове, които включват нарастване на реалните разходи и време за изпълне-

ние на проектите, трудности при изпълнение на изискванията на различни действащи регламентиращи документи, рискове за несъответствие на размерите на направените капиталови разходи и получаваните оперативни разходи от проектите.

Повишаване качеството на предлаганите услуги. С помощта на инициативите за публично-частно партньорство могат да се внедряват различни иновации, които да доведат до повишаване качеството на предлаганите услуги.

Нарастване на приходите. Публично-частното партньорство предлага възможности за въвеждане и използване на нови източници на приходи, което прилагане не е възможно при традиционните начини за осигуряване на услугите.

Повишаване на ефективността при изпълнението на проектите. Ефективността на проектите за публично-частно партньорство може да се повиши посредством съчетаване на осъществяваните дейности, например проектиране и изпълнение, въвеждане на по-гъвкави договори за доставки, по-ефективна система за вземане на решения и за тяхното одобряване, изпълнение и контрол. Нарастването на ефективността при изпълнението на проектите на публично-частното партньорство може да бъде насочено както към намаляване на разходите, така и към съкращаване на сроковете за тяхната реализация.

Икономически ползи. Разширяването и обогатяването на публично-частното партньорство стимулира частния сектор, а оттам води и до увеличаване броя на работните места и на икономическия растеж. Частните партньори, натрупали опит от участието си в проекти на публично-частното партньорство, могат да разширяват своята дейност, с което да увеличат и мащабите на получаваните икономически ползи.

РИСКЪТ КАТО АСОЦИИРАН ЕЛЕМЕНТ НА ПУБЛИЧНО- ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО

Както при традиционните форми за доставяне на обществени услуги, така

и при публично-частното партньорство съществуват асоцииран риск и заплаха от евентуални загуби. Публичният сектор е в състояние да редуцира и дори да елиминира този риск чрез много доброто му познаване, управление и трансфериране върху останалите страни в партньорството. Възможни рискове, асоциирани в проектите на публично-частното партньорство, могат да бъдат:

- Частична или пълна загуба на възможности за контрол от страна на публичния партньор върху проектите, техните процедури за управление и качеството на крайните продукти.

- Нарастване на разходите по проектите спрямо планираните – невинаги публичният партньор има възможността да отчита пълните и верните разходи на предлаганите услуги, когато формира своята ценова политика по отношение на таксите за тях. Например административните и амортизационните разходи често не се включват в цената на индивидуалните услуги. Ефективното и резултатно публично-частно партньорство изисква ценова политика и такси, отразяващи всички свързани разходи, което по отношение на някои специфични услуги може да се прояви с ефект на нарастване на потребителските такси.

- Политически риск – основните политически рискове за публично-частното партньорство произтичат от липсата на достатъчно практика от страна на публичните и частните партньори в осъществяване на сътрудничеството. Този риск може да се редуцира чрез инициране на по-малки по обхват, по-точно дефинирани и по-лесни за управление проекти.

- Доставка на ненадеждни услуги от страна на частните партньори – в хода на проектите за публично-частното партньорство частният партньор може да се изправи пред финансови или други проблеми, които да попречат при изпълнението на ангажиментите му. Подписаните договори за сътрудничество следва да ги отчитат и да бъдат достатъчно гъвкави за преодоляването им.

- Невъзможност за реализиране на изгодите, породени от условията на

конкуренция между частните партньори – конкуренцията между тях за придобиване на права за участие в проекти за публично-частно партньорство представлява важно предимство на този тип сътрудничество. Тя създава условия за иновации, повишаване на ефективността и снижаване на разходите. Публичният партньор може да не е в състояние да извлече максималните ползи от партньорството при наличието на малък брой потенциални частни партньори, отговарящи на изискванията на иницираните проекти.

- Снижаване качеството и ефективността на предлаганите от частните партньори услуги – ако не бъде добре структуриран, договорът за сътрудничество между публичните и частните партньори може да доведе до спад в качеството на предлаганите услуги, неефективност при тяхното осигуряване и поддържане.

- Проява на пристрастие при избора на партньор от частния сектор – както и при традиционните форми за доставяне на услуги, така и при публично-частното партньорство съществува възможност публичният партньор да понесе загуби от пристрастието си при избора на партньор от частния сектор. Този риск може да се снижи при наличието и прилагането на добре разработени политика и процедури, осигуряващи прозрачност в отношенията с частните партньори.

ЦЕЛЕСЪОБРАЗНОСТ НА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОТО ПАРТНЬОРСТВО

Друг важен въпрос е определянето на целесъобразността от прилагане на публично-частното партньорство, т.е. кога да бъде предпочетено пред традиционните начини за доставяне на обществени услуги. Неговите форми са приложими при организирането на широк спектър услуги, осигурявани като правило от публичния сектор. Те са по-добре приложими при проектите за услуги, до които достъпът не е ограничен, например социалните услуги, опазването на околната среда и други, но по-трудно намират приложение в обла-

сти като сигурността, отбраната и други, т.е. области на услуги с ограничен достъп.

Обемът и формите на прилагане на публично-частното сътрудничество се определят от политиката на публичния партньор, но винаги при наличието на някои от следните обстоятелства: услугите и проектите на публично-частното партньорство не могат да бъдат осигурени с достатъчна експертиза и финансови ресурси само с усилията на публичния партньор; частният партньор е в състояние да разшири спектъра на предлаганите услуги и да повиши тяхното качество, което публичният партньор не може да направи; частният партньор може да изпълни проектите в по-кратки срокове; потребителите на услугата подкрепят идеята за реализирането ѝ чрез публично-частно партньорство; налице са условия за конкуренция между няколко частни партньори по една процедура за публично-частно партньорство; не съществуват законови ограничения или забрани за публично-частното партньорство; резултатите от услугата могат да бъдат лесно измерени и оценени; разходите за доставяне на услугата могат да бъдат възстановени за сметка на потребителските такси за нея; проектът позволява внедряването на иновации; налице са условия за ползотворно икономическо сътрудничество между частния и публичния сектор. Когато нито едно от посочените условия не е налице, се приема, че публично-частното партньорство не е целесъобразно и не се препоръчва на публичния партньор като подход за осъществяването на проекти.

Не по-малко важен е въпросът, от който зависи успехът на сътрудничеството между частния и публичния сектор, как да се прилагат различните форми на публично-частното партньорство. Сред ключовите отговорности на публичния сектор е предлагането на достатъчни като вид, количество и качество обществени услуги. За изпълнението им публичният сектор изгражда необходимата институционална рамка, включително политики, наредби, стандарти и процедури, а също

изискващата се организационна структура и структура на персонала. От своя страна публично-частното партньорство непрекъснато еволюира, което налага преглед на досега прилаганите политики, създаване и развиване на условията за прилагане на неговите разнообразни форми и разработване на нови процедури, осигуряващи прозрачно управление на публично-частните инициативи, минимизиране на поемания риск и защита на публичните интереси.

Опитът в Министерството на отбраната от практиките в областта на публично-частното партньорство представлява база за по-нататъшно развитие и усъвършенстване на дейността в тази област. За постигането на целенасоченост и максимален ефект от това развитие и усъвършенстване е необходимо да се дефинират областите, върху които да се фокусират влаганите усилия⁴.

На *първо място*, необходимо е да продължи усъвършенстването на политиката на Министерството на отбраната за прилагане на различните форми за публично-частно партньорство. Като официална тя следва да се развива и одобрява по реда и в съответствие с останалите инструментални политики, например с политиката за програмно управление на ресурсите за отбрана. Преките ангажименти за развитието и усъвършенстването на политиката на Министерството в областта на публично-частното партньорство трябва да принадлежат на структурите, които впоследствие ще прилагат на практика тази политика. При усъвършенстване на своята политика за прилагане на публично-частното партньорство Министерството на отбраната може да използва консултанти от индустриални, търговски и финансови объединения, научни институти, потенциални частни партньори, представители на професионални организации и други.

Липсата на достатъчно добре структурирана политика в някоя от областите на неговата дейност създава риск за успешното изпълнение на проектите. Като пример може да се посочи, че няма политика и процедури

за ефективно управление от страна на Министерството на отбраната на финансови ресурси извън тези от бюджета за отбрана, получавани по различни международни програми (Програмата за чуждестранно военно финансиране на САЩ – FMF, Програмата за инвестиции в сигурността на НАТО – NSIP, и други). Практиката от последните години показва, че програмният подход не е разработен достатъчно прецизно и гъвкаво, за да е в състояние ръководството на Министерството с негова помощ да управлява финансовите средства по посочените и други международни програми.

Специфичните подходи при финансирането на проекти при някои от формите за публично-частно партньорство ще изправят публичния партньор, т.е. Министерството на отбраната, пред подобни затруднения. Решаването им в никакъв случай не е свързано с радикални промени във функциониращите стратегически системи за управление на ресурсите, а просто с тяхното развитие и усъвършенстване да се постигнат необходимите способности за решаване на специфични казуси. Освен развитието на политиката, препоръчително е усъвършенстването на процедурите при вземането на решение и реализирането на проекти за публично-частно партньорство. Усилията на експертите в тази област следва да се насочат към усъвършенстването на структурата на процеса на партньорство, прецизирането на ролите и отговорностите на участниците в него и на решенията за партньорство в края на всяка негова фаза.

На *второ място* е въпросът за изграждането и развитието на експертния и управленския потенциал в Министерството на отбраната за резултатно прилагане на формите за публично-частно партньорство. В този процес и двете страни се нуждаят от достатъчна като количество и качество експертиза в разнородни области, която да подпомага ръководителите при вземането на целесъобразни и обосновани решения. Както при по-голямата част от комплексните и сложните дейности, така и при публично-частно-

то партньорство човешкият фактор играе решаваща роля за постигане на целите. Липсата на достатъчно добре подготвени експерти от Министерството на отбраната в тази област е осезателна и представлява основен фактор, пречещ за по-пълното използване на предимствата на специфичните форми за партньорство с частния сектор. Въпросът за осигуряването на необходимия човешки потенциал за подготовка и изпълнение на проекти за публично-частно партньорство е елемент от политиката на Министерството на отбраната в тази област и естествен неин измерител. Разбира се, винаги може да се ползват услугите на външни организации в интерес на управлението на проекти за партньорство, но при липсата на икономическа целесъобразност от подобни действия проблемът с човешкия фактор остава нерешен за Министерството.

Друг проблем с човешкия фактор произтича от неговата количествена недостатъчност в случай на едновременно започване на много и различни проекти, включително за публично-частно партньорство. Подготовката на един-два екипа в Министерството, в състояние да управляват проекти на достатъчно добро равнище, не може да бъде решение в случай на недобре обмислено и аргументирано едновременно начало на множество проекти. Подобна ситуация се наблюдава в момента и свързаните с липсата на достатъчно квалифициран човешки потенциал проблеми са съществени за осъществяването на проектите.

Експертните области, в които е необходимо натрупване на потенциал от страна на Министерството на отбраната, включват:

Оценка на възможността и целесъобразността за участие на Министерството на отбраната в проекти с публично-частно партньорство. Получаването на достоверна оценка изисква познаването на ползите от подобно партньорство, които в най-общия случай са свързани с икономията на ресурси, споделянето на проектния риск, повишаването на качеството на проектния продукт, нарастването на прихо-

гите за Министерството, намаляването на времето за реализиране на проектите и други. Целесъобразното участие на Министерството в проекти с публично-частно партньорство се определя от редица фактори, по-важните от които са количеството на разполагаемите ресурси и обемът на експертизата, с които разполага то за изпълнение на конкретен проект (ако тези ресурси са недостатъчни за самостоятелно осъществяване на проекта и ако той е от изключителна важност за политиката на Министерството, тогава партньорството с частния сектор е рационално); подкрепата на потребителите на предлаганата услуга за реализиране на нейното доставяне под формата на публично-частно партньорство; наличието на условия за конкурране между две или повече частни фирми при участието им в проекта за публично-частно партньорство; липсата на законодателни ограничения или забрани за изпълнението на проект с конкретно съдържание под формата на публично-частно партньорство и други.

Управление на асоциирания в проектите риск. Основният компонент от подготовката за участие на Министерството на отбраната в проекти с публично-частно партньорство трябва да бъде анализирани на асоциираните проектни рискове и постигане на рационалното им разпределяне между партньорите. Въпросът за разпределянето на проектния риск е важен, защото е свързан с отношението на частния партньор към проекта, а по-точно – с размера на очакваната печалба. Колкото по-голям риск е склонен да поеме той при даден проект, толкова по-голяма печалба очаква да получи. В същото време както Министерството на отбраната, така и частните партньори следва да разпределят проектния риск помежду си по начин, гарантиращ неговото най-ефективно поемане и управление.

Изграждане и управление на достатъчно ефективен процес за изпълнение на проекти под формата на публично-частно партньорство. В тази област усилията могат да се насочат в две основни направления.

Първото е свързано с дефинирането на особеностите на процеса за публично-частно партньорство и мястото и връзката им с етапите и дейностите от класическата форма за управление на проекти. Основният момент в случая е изборът на подход за осъществяване на планирания проект. След анализ на неговите особености, на факторите на външната среда и на възможността за реализирането му под формата на публично-частно партньорство се очаква проектният екип да предложи решение за подхода за изпълнението на проекта – по традиционния начин, чрез някоя от формите на публично-частното партньорство или по друг начин. Решението се приема и започва да се прилага утвърдената процедура за осъществяване на проекта с всички произтичащи от нея особености. Поради специфичните особености на публично-частното партньорство промени в по-голяма или по-малка степен се налагат почти на всичките пет етапа от процеса за управление на проекти и във включените в тях индивидуални проектни процеси. Те не изменят съществено процеса на управлението му, а го правят по-гъвкав, за да отговори на характерните особености на партньорството.

Второто направление в тази област е свързано с разбирането, че проект за публично-частно партньорство може да се осъществи на всеки от етапите в жизнения цикъл на отбранителните продукти. Например на етапа на проектирането и изпитването, изграждането, модернизирването и усъвършенстването и на извеждането от експлоатация на отбранителните продукти могат да се реализират различни проекти чрез партньорство между Министерството на отбраната и фирми от частния сектор. Тази особеност налага експертите от Министерството не само правилно да разбират същността и съдържанието на понятията „управление на жизнения цикъл на проект за публично-частно партньорство“ и „управление на жизнения цикъл на отбранителните продукти“, но и да търсят нови пътища за по-ефективното интегриране на двата управленски процеса.

Разгледаните направления за развитие на практиките в Министерството на отбраната по отношение на прилагането на публично-частното партньорство в осъществяването на различни проекти са само част от областите, по които ще се налага да се подготвят експертизи и се вземат решения. Като цяло процесът е далеч по-комплексен и широкообхватен и изисква знания в областта на различни фундаментални научни дисциплини. Въз основа на фактите от практиката може да се обоб-

щи, че в Министерството на отбраната съществува база за по-нататъшно развитие на резултатно партньорство с частния сектор, както и че е налице ясна идея за съществуващите проблеми и възможните подходи за тяхното решаване, за да се използват максимално предимствата на публично-частното партньорство в интерес на целите и задачите на Министерството на отбраната, свързани с осъществяването на ефективна, ефикасна и икономична отбранителна политика.

¹ *Public Private Partnership a Guide for Local Government, Ministry of Municipal Affairs, May 1999.*

² *I b i d e m.*

³ Изказване на министъра на отбраната Веселин Близнаков по повод едногодишната дейност на Министерството на от-

браната. – НАТО и България, 2006, № 5.

⁴ Материали от международната конференция „Публично-частно партньорство в сектора на сигурността и отбраната – национални практики“. Проведена в София през октомври 2006 г.